

Documento de Análisis

"Elecciones Limpias, exigencia ciudadana"

Presidencia del Honorable Senado Nacional

Marzo, 2009

PROLOGO

La presente investigación, analiza los procesos electorales realizados en Bolivia entre los años 2005 y 2009, revisando los datos del Instituto Nacional de Estadística y resultados oficiales de la Corte Nacional Electoral. Realizada por expertos en el área electoral y estudiosos del proceso democrático boliviano, la misma demuestra que muchas de las preocupaciones que diversos sectores ciudadanos han expresado en los últimos meses sobre el retroceso en la credibilidad y confiabilidad en nuestro sistema electoral, están basadas en realidades objetivas que hacen imperioso el procurar un Acuerdo Nacional para recuperar la credibilidad perdida y así salvar y fortalecer nuestra democracia.

Los datos presentados muestran como en los últimos años, en determinadas regiones del país se han registrado incrementos anormales del Padrón Electoral. En otros, votaciones con la participación del 100% de los inscritos en una mesa y además coincidencias en el voto a favor de una misma opción del 100% o de niveles muy cercanos al consenso total entre los votantes. En la casi totalidad de estos casos, estas votaciones han favorecido a las opciones promovidas por el Presidente de la República y su partido el Movimiento al Socialismo.

Todos estos datos nos llevan a temer que enfrentamos una amenaza real de que nuestra democracia sea secuestrada mediante la manipulación del sistema electoral, de las leyes que norman nuestros procesos electorales y de la contaminación que causan en el Padrón Electoral la falta de transparencia en la distribución de cedulas de identidad y la falta de integración entre el mismo, el Sistema de Registro de Civil y el Sistema de Identificación Personal.

Por todos estos motivos para la Presidencia del Senado es muy importante contribuir mediante la difusión de este estudio a un debate serio y responsable que nos permita identificar los problemas y encontrar las soluciones para lograr un Acuerdo Nacional por elecciones limpias, que preserve y fortalezca nuestra democracia, al mismo tiempo que asegure la discusión de nuestras diferencias en condiciones de paz y unidad entre todos los bolivianos.

Oscar Ortiz Antelo
Presidente Honorable Senado Nacional

Elecciones limpias, exigencia ciudadana
I Parte

Análisis sobre los procesos electorales 2005 - 2009 en Bolivia
Basado en los datos del INE y resultados de la CNE

Introducción

Luego de la elección presidencial de 1989, manchada por el fraude, el sistema partidario realizó uno de los mayores esfuerzos por institucionalizar la democracia. Entre 1991 y 1992, los partidos del oficialismo y de la oposición firmaron importantes acuerdos para mejorar la calidad de la democracia. Entre las reformas acordadas se decidió conformar un organismo electoral auténticamente independiente e imparcial, sin subordinación a los partidos o a los Poderes del Estado. Ese cambio se produjo con el cambio en la modalidad de la designación de los vocales y el nombramiento de personalidades que no tenían vínculos con las organizaciones partidarias y al mismo tiempo contaba con una reconocida trayectoria profesional. La Corte Nacional Electoral (CNE) así conformada hizo suya la exigencia de elecciones limpias y se convirtió en una de las instituciones con mayores niveles de credibilidad ciudadana y ganó un sólido prestigio en el exterior.

En los comicios celebrados entre 1991 y 2006, más allá de los problemas que pudiesen tener los comicios en un país con limitaciones de infraestructura, pobreza y deficientes indicadores educativos, la sociedad sintió que las elecciones mejoraban progresivamente gracias a una dinámica de lecciones aprendidas, que eran indudablemente imparciales, transparentes y equitativas, que los electores acudían a votar en libertad y por lo tanto los resultados reflejaban cabalmente la voluntad popular. Las Misiones de observación internacional también coincidían con esas apreciaciones.

Sin embargo, los procesos electorales celebrados a partir de 2008 se han desarrollado bajo un manto de sospechas. A principios de ese año se produjo un cambio en la presidencia de la Corte Nacional Electoral (CNE), que si bien se ajustó a parámetros legales generó dudas sobre la posibilidad de preservar la independencia del organismo electoral, en un contexto más amplio de debilitamiento de las instituciones: muchas de ellas reciben constantes ataques del oficialismo para que renuncien sus autoridades, otras se encuentran paralizadas por falta de quórum (incluyendo órganos tan importantes como el Tribunal Constitucional) o son dirigidas por interinos fácilmente reemplazados.

Las inquietudes se concentraron en el proceso de carnetización llevado a cabo por la Policía, sin que se brinde información transparente sobre los alcances de un proceso cuya pertinencia si se ajusta a parámetros mínimos de seguridad no pueden ser cuestionados; en la imparcialidad de la conducta de la Corte Nacional Electoral CNE cuyas decisiones parecieron alejarse del espíritu de una institución independiente del gobierno de turno; en la libertad de los votantes para expresarse sin coacciones y en la competitividad del proceso por las dificultades de los partidos y de los medios para acceder sin restricciones a ciertas regiones.

Frente a ese conjunto de dudas, esta investigación busca presentar de manera objetiva e imparcial los casos que sugieren la presencia de irregularidades. Algunos de ellos casos requieren una investigación suplementaria de terreno para pasar de la sospecha de irregularidades a la certeza.

Los casos estudiados son colocados en una perspectiva histórica y comparada para que cualquier lector observe su carácter "excepcional". Se trata de ejemplos más que de una lista cerrada y exhaustiva: a menudo el estudio realizado sobre un municipio sirve como parámetro de lo que sucede en el entorno de ese distrito o región. El trabajo se realiza, únicamente con las cifras oficiales publicadas por la Corte Nacional Electoral (CNE) o con los datos del Censo de 2001.

El texto concluye con un conjunto de recomendaciones para que Bolivia recupere los comicios imparciales y libres en todas las regiones del país como la condición primera para afianzar el régimen democrático. Es el propósito que anima la investigación.

I. El referéndum revocatorio de agosto de 2008

En agosto de 2008 se celebró el primer referéndum revocatorio de la historia del país. Se consultó a la ciudadanía sobre la ratificación o la revocatoria en el cargo del Presidente y Vicepresidente de la República así como de 8 de los 9 Prefectos departamentales. El presidente Evo Morales y 6 de los prefectos obtuvieron la ratificación en sus puestos. Fue también la primera vez en más de tres lustros que un proceso electoral se desarrolló en un contexto de marcada desconfianza hacia el organismo electoral y de denuncias sobre irregularidades, antes, durante y después de la jornada electoral.

En esa primera sección se pasa en revista las dudas y los problemas preelectorales, los detectados durante la jornada electoral y los posteriores al domingo 25 de agosto.

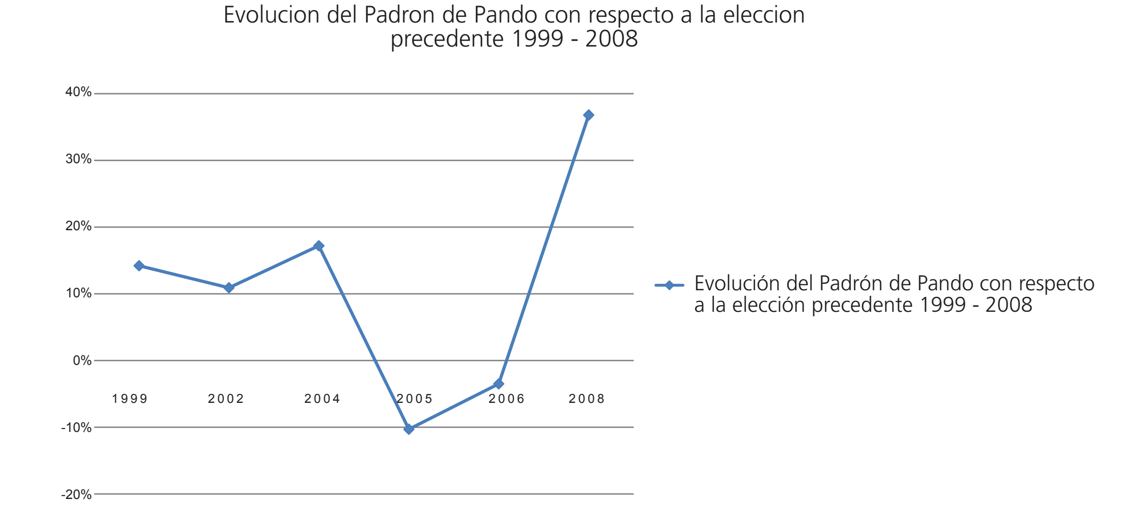
1) Problemas preelectorales

- Aumento de inscritos en Pando

El departamento de Pando es el menos poblado de los nueve departamentos de Bolivia. Se encuentra al norte del país. El aumento de inscritos en Pando entre 2006 (elección de la Asamblea Constituyente y referéndum sobre las autonomías departamentales) y 2008 fue impresionante: 36.8%. Ese crecimiento no guarda relación con la serie histórica de crecimiento bianual del Padrón en el departamento (alrededor de 15%), pues duplica la tasa habitual. Tampoco existe relación con el aumento del Padrón nacional en el mismo período (9%), se trata de una tasa que se cuadruplica. Un aumento de 36.8% en dos años implica una modificación muy profunda de la composición de una lista de electorales, más aún porque se trata de una ganancia neta de electores. En 2005 el presidente Evo Morales perdió en Pando ocupando el tercer lugar, en 2008 obtuvo la ratificación de su mandato en esa región pues reunió más de 50% de los votos válidos.

El gráfico 1 ilustra la evolución de inscritos en el período 1999 - 2008. Para la adecuada comprensión del Gráfico hay que recordar que luego de una reforma legal para contar con un Padrón mejor actualizado en 2005 se depuró el Padrón, eliminando cientos de miles de fallecidos y emigrantes, lo que explica el descenso de la cifra de 2004 a 2005 (caso contrario, de no haberse modificado las reglas, con los nuevos inscritos se hubiese constatado una progresión).

Gráfico 1: Las dudas sobre el referéndum 2008: problemas preelectorales



Si esa evolución llama la atención sorprende más cuando se desagrega la información de 2008, cuando hubo dos procesos electorales: en junio se organizó el referéndum sobre el Estatuto autonómico y en agosto el referéndum revocatorio. Si de 2006 a junio de 2008 el aumento estuvo en los márgenes acostumbrados para un período de dos años (17.4%), mientras que en menos de dos meses se produjo un incremento espectacular, equivalente al de dos años (16.5%).

- Aumento de inscritos en otras regiones del Oriente y cambios de orientación política

El caso de Pando es sin duda el más espectacular pero sin duda no el único de un acelerado crecimiento del Padrón en una región que tenía un comportamiento electoral opositor al gobierno actual.

La evolución del Padrón entre 2006 y los referendos sobre los Estatutos autonómicos, celebrados entre mayo y junio de 2008 en Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, no muestra datos alejados de los comportamientos habituales: el crecimiento en Pando fue de 17.4%, en Beni 4.3%, en Santa Cruz 11.5% y en Tarija -3.4% (esto significa que luego de la depuración de los no votantes en 2006 hubo una inscripción que no recuperó la cifra de inscritos para los comicios de 2006).

Los incrementos llamativos se produjeron entre los referendos sobre los Estatutos y el referéndum revocatorio, demasiado pronunciados en un lapso tan corto: Pando 16.5%, Beni 10.6%, Tarija 9.1% y Santa Cruz 4.9% (este departamento es el único de los cuatro que no muestra un aumento desmesurado en ese período).

El aumento pronunciado de inscritos en una lista electoral es un hecho que puede llamar la atención pero que se vuelve extraño cuando se observa que va acompañado de un cambio en la orientación política de las regiones. La comparación de provincias y municipios donde el Movimiento al Socialismo (MAS) perdió en 2005 y donde Evo

Morales fue ratificado en 2008, pone en relieve zonas que han cambiado sus preferencias políticas de forma significativa. Esas regiones tienen una característica común: el importante incremento de inscritos, especialmente sensible en el período junio - agosto 2008.

Para la comprensión del cuadro siguiente hay que recordar que en Bolivia el Padrón aumentó en 9% de 2006 a 2008.

Cuadro 1
El crecimiento del padrón en provincias del oriente

Provincias donde Evo Morales perdió en 2005 y que ganó en 2008	Porcentaje de incremento del Padrón entre 2006 - 2008	Porcentaje de incremento del Padrón de junio a agosto 2008
N. Suárez (Pando)	36.5%	13.9%
Cobija	37.9%	13.3%
Bella Flor	37.3%	
Manuripi (Pando)	32.8%	19.6%
Román (Pando)	84.2%	23.1%
Ballivián (Beni)	22.2%	15.3%
San Borja	9.8%	16.3%
Moxos (Beni)	19.6%	12.9%
Marbán (Beni)	25.9%	18.9%
San Andrés	26.1%	19.5%
Guarayos (Santa Cruz)	25.5%	8.3%
Florida (Santa Cruz)	8.8%	7.4%
Pampa grande	13.5%	7%
Mairana	18.2%	12.2%
Cordillera (Santa Cruz)	1.2%	7.7%
Charagua	- 5.8%	13.4%
Arce (Tarija)	2.9%	12.5%
Bermejo	5%	13.2%

- Aumento de inscritos en las regiones cocaleras

El promedio del aumento del Padrón en Bolivia fue de 9%. Sin embargo, además de Pando, las zonas cocaleras destacaron por sus niveles de crecimiento de inscritos. Se trata de áreas con muy fuerte control social, político y territorial a cargo de sindicatos vinculados al MAS. Además, el incremento superó en mucho la media departamental de La Paz (6.5%) y Cochabamba (7.5%) donde se sitúan esas provincias. En todas esas regiones, El presidente Evo Morales fue ratificado con más de 90%, vale decir con más de 20 puntos por encima del promedio.

Cuadro 2
El crecimiento del padrón en regiones cocaleras

Provincia	Porcentaje de crecimiento de los inscritos en 2006 - 2008	Porcentaje de Evo Morales en el referéndum revocatorio
Nor Yungas	36%	92.9%
Sud Yungas	35.9%	95.6%
Municipio La Asunta	44%	97.6%
Caranavi	26.2%	93%
Tiraque	20.3%	96.4%
Chapare	14.1%	78.3%
Municipio Villa Tunari	22.5%	96.8%

- Conclusión

Los lugares donde se registraron los mayores incrementos de inscritos corresponden casi sistemáticamente a provincias o municipios donde la votación a favor del Presidente Evo Morales donde obtuvo: alzas muy por encima del promedio nacional; revirtió la derrota de 2005 o logró un apoyo que bordeó la unanimidad. La tabla siguiente ilustra y sintetiza esos datos, tomando en cuenta las regiones que más incrementaron sus listas de inscritos entre 2006 y 2008.

Cuadro 3
El crecimiento del padrón en regiones con votación a favor del Presidente Evo Morales

Provincias con mayores incrementos de inscritos en % 2006 - 2008	Porcentaje de incremento de inscritos	Incremento en puntos de Evo Morales con respecto a 2005	Incremento en % de Evo Morales con respecto a 2005	Porcentaje de Evo Morales en el revocatorio
BOLIVIA	9%	13.7%	25.5%	67.4%
Nor Lípez	123%	30%	60.1%	90.5%
Pando (Dpto).	36.8%	31.4%	67.1%	52.5%
Nor Yungas (Prov. Cocalera)	36%	25.9%	38.5%	92.9%
Bush (SC)	31.9%	17.1%	101.3%	37.8%
Warnes (SC)	27.4%	12.4%	64.7%	38.8%
Tapacarí (Cbba)	26.8%	16.9%	14%	96.9%
Marbán (B)	25.9%	44.6%	234.8%	65.3%
Guarayos (SC)	25.5%	26.5%	115.4%	54.7%
Ichilo (SC)	22.6%	10.6%	32.5%	74.3%

2) Problemas durante la jornada electoral

- "Participación extrema"

Si bien el problema de la "participación extrema" será observado con más detalle en el estudio del referéndum de 2009, conviene señalar que ya se presentó desde 2008. Por "participación extrema" se entenderá la participación registrada en una mesa o sobre todo en una localidad de 100% de los inscritos o de una cifra cercana a ese porcentaje.

Inclusive con un Padrón adecuadamente actualizado, la participación de todos los inscritos en una mesa es una situación excepcional: implica que ninguno de los inscritos ha fallecido, viajado o enfermado y que todos han demostrado su interés por participar. Por supuesto, cuanto más grande es la mesa en número de inscritos menos probabilidades existirían de tener una participación del 100%.

A modo de ejemplo, en la presidencial de 2005 hubo menos de 30 mesas con una participación de 100%. ¡En cambio, en 2008 las mesas con 100% de participación sumaron 289! (en 2008, la participación electoral fue de 83.2%, es decir algo por debajo de la presidencial de 2005, cuando se alcanzó 84.5%). Es decir las mesas con una participación de 100% se multiplicaron casi 10 veces. La distribución de las mesas con los niveles más altos de participación fue muy desigual en el territorio: en las áreas de amplio dominio del Movimiento al Socialismo (MAS), se encontró la mayoría de las mesas con los niveles de participación más altos no solamente de los últimos años sino desde el retorno a la democracia en 1982. El cuadro siguiente muestra la repartición geográfica de esas mesas.

Cuadro 4

El fenómeno de la participación extrema

Incremento en puntos de Evo Morales con respecto a 2005	Porcentaje de mesas con más de 95% de participación	Porcentaje de Evo Morales 2008
BOLIVIA	4.7%	67.4%
Potosí	10.4%	84.8%
Oruro	7.4%	82.9%
La Paz	7.2%	83.2%
Cochabamba	4.8%	70.9%
Chuquisaca	2.1%	53.8%
Pando	1.4%	52.5%
Santa Cruz	1.2%	40.7%
Beni	1%	43.7%
Tarija	0.5%	49.8%

Ciertamente si las mesas con 100% de participación son extrañas o excepcionales, las localidades con 100% de participación se convierten demasiado extrañas: en 2008 hubo 61 localidades o comunidades en esa situación. La distribución muestra una gran concentración en el occidente y un nivel de apoyo muy concentrado por el “sí”: en esas localidades hubo un apoyo de 98.3% al presidente morales. Se trata de una situación extrema que no debe hacer olvidar que en 291 localidades la participación superó 95% con una votación promedio para el presidente

Evo Morales de 98.2%. El cuadro siguiente ilustra el comportamiento que tuvieron las localidades donde hubo una participación de 100%.

Cuadro 5
El fenómeno de las mesas con 100% de participación

Provincia	Porcentaje de crecimiento de los inscritos en 2006 - 2008	Porcentaje de Evo Morales en el referéndum revocatorio
Chuquisaca	1%	100%
La Paz	27%	99,6%
Cochabamba	1%	99,5%
Oruro	8%	98,7%
Potosí	20%	98,5%
Santa Cruz	2%	29,5%
Beni	1%	35,7%
Pando	1%	12,9%

¿Voto comunitario?

Luego que una misión electoral en 2008 señalase que en Bolivia existía un "voto comunitario" en el altiplano para explicar los elevadísimos porcentajes del presidente Morales en el referéndum revocatorio, el tema se popularizó y fue objeto de numerosas discusiones y artículos. Para observar la consistencia de la expresión conviene observar cómo se comportaron los municipios del altiplano y de los valles en elecciones pasadas para saber si es una tradición o, más bien, una práctica novedosa. La evidencia muestra que incluso cuando un ganador fue muy popular, resultados superiores a 90% fueron excepcionales, no la norma: lo que se presentó como el reflejo de una costumbre ancestral es más bien una innovación de estos primeros años del siglo XXI, en ruptura con los comportamientos observados en el primer cuarto de siglo democrático. El cuadro siguiente confirma la afirmación.

Cuadro 6
Comportamiento del voto del altiplano

Municipio	% Evo Morales - revocatorio 2008	% Ganador en el municipio - presidencial 2005	% Ganador en el municipio - presidencial 1997	% Ganador en el municipio - presidencial 1985
Ancoraimes (LP)	99.7	65.5	40.1	33.7
Malla (LP)	99.5	88.7	42.8	21.2
Quillacas (Or)	99	87	29	39.7
San Pedro Curahura (LP)	99	78.5	40.3	35.9
Tacobamba (Pot)	99.1	83.1	23.9	21
Calacoto (LP)	98.5	80.1	54.7	33.1
Caripuyo (Pot)	98.3	86.7	25.4	65
Bolívar (Cbba)	97.2	83.7	57.7	50.2

3) Problemas posteriores a la jornada electoral

- Cuando se equivoca el conteo rápido de la observación local y de los medios: el caso del referéndum presidencial

El referéndum fue observado por un consorcio de ONG "Bolivia transparente", que trabaja desde 2005. Ese grupo realizó un relevamiento de los cómputos de las mesas de forma representativa. La calidad del trabajo está ilustrada en el cuadro que sigue donde se comprueba una gran similitud entre los datos oficiales de la Corte nacional Electoral (CNE) y los de "Bolivia transparente". Sin embargo, en dos departamentos existe una brecha, con más de 4 puntos de distancia: Pando y Chuquisaca, donde se produce una inversión de las cifras. En ambas regiones, Evo Morales había sido revocado de acuerdo a los datos de "Bolivia transparente", en los resultados oficiales, El Presidente Evo Morales ganó. En Chuquisaca, la empresa Apoyo cuyos datos fueron publicados en La Razón el lunes 11 de agosto también anticipó un resultado adverso para el presidente.

Cuadro 7

Revocatorio: Inversión de datos entre cómputos oficiales y de observadores

Departamento	Porcentaje sí (CNE)	Porcentaje Sí (Bolivia transparente)	Diferencia
Chuquisaca	53.8%	49.5%	4.2%
La Paz	83.2%	83.8%	0.6%
Cochabamba	70.9%	69.7%	1.1%
Oruro	82.9%	81.9%	1%
Potosí	84.8%	83.4%	1.4%
Tarija	49.8%	48.3%	1.4%
Santa Cruz	40.7%	40.8%	0.1%
Beni	43.7%	44.1%	0.4%
Pando	52.5%	47.7%	4.7%
BOLIVIA	67.4%	66.5%	0.9%

- Cuando se equivoca el conteo rápido de la observación local y de los medios: el caso del referéndum prefectural

En el cómputo prefectural también se produjo un solo caso donde los resultados de “Bolivia transparente” y de la CNE no coincidieron: Oruro, donde los datos del consorcio de ONG dieron revocado al prefecto y las cifras oficiales lo ratificaron (el mismo y único “error” tuvo la empresa Apoyo, cuyos datos fueron publicados por La Razón el 11 de agosto de 2008). También se nota una fuerte diferencia en el caso de Potosí, a favor del prefecto ratificado.

Cuadro 8

Revocatorio: Cómputo oficial no coincide con observadores en el caso de prefectos revocados

Departamento	Porcentaje sí (CNE)	Porcentaje Sí (Bolivia transparente)	Diferencia
La Paz	35.4%	35.4%	-
Cochabamba	35.1%	36%	0.8%
Oruro	50.8%	48.9%	1.9%
Potosí	79%	74.9%	4.1%
Tarija	58%	60.3%	2.3%
Santa Cruz	66.4%	65.3	0.8%
Beni	64.2%	63.4	0.8%
Pando	56.2%	59.3%	3.1%

II. El referéndum constitucional de 2009

En enero de 2009 se celebró el referéndum sobre el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente y reformado por el Congreso Nacional en octubre de 2008. El resultado aprobó el nuevo texto constitucional con 61% de los votos válidos.

Sin embargo, como sucedió en agosto de 2008, otra vez se presentaron dudas sobre la transparencia del proceso aunque, a diferencia de lo que sucedió en la oportunidad anterior, los medios se mostraron más vigilantes a la hora de informar sobre los hechos que parecieron romper con las condiciones indispensables y mínimas de un proceso electoral y las misiones de observación electoral internacional expresaron de manera más firme sus críticas. Ni los medios ni las Misiones, así como tampoco lo hace esta investigación, ponen en duda la victoria del "sí" pero sí subrayan las irregularidades que merman la calidad de los procesos electorales bolivianos.

Los puntos de inquietud conciernen sobre todo la "participación extrema" y la "unanimidad", una inquietante combinación de participaciones electorales sumamente elevadas (próximas a 100%) y una concentración del voto alrededor de una sola de las opciones (próximas al 100%).

Los problemas de la participación extrema

La participación extremadamente elevada se extiende de proceso en proceso: de 2005 a 2009 se cuadruplicó el número de localidades con una participación superior a 95%, de menos de 100 a más de 400. Esa evolución no es en sí misma inquietante: la gravedad viene del contexto en el cual se produce.

La comparación con 2005 ayuda a comprender las diferencias: los comportamientos basados en la "unanimidad" aumentan, anteriormente una participación muy elevada no implicaba por sí misma la concentración del voto detrás de una sola opción.

Las localidades que tienen esta participación "extrema" muestran una concentración excepcional del voto: los votos válidos llegan a 97.1% contra 95.7% a nivel nacional y el "sí" totaliza 95% (más de 30 puntos por encima del

promedio nacional). Bordeando de manera casi simultánea el 100% de participación y el 100% de votación a favor de una opción, esas localidades ofrecen un comportamiento excepcional en el país, en la historia electoral boliviana y en una perspectiva internacional comparada.

Estas localidades no se encuentran distribuidas de manera aleatoria en el territorio: los cuatro departamentos del norte, este y sur tienen sólo 11.1% de esas localidades mientras que La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí suman 84.2% (Chuquisaca tiene 4.3%).

La "participación extrema" y la "unanimidad" comienzan a caracterizar la votación en el altiplano, la frontera occidental de Cochabamba, el norte de Potosí y las regiones cocaleras, en particular de Cochabamba. Se trata de localidades rurales, aisladas, con fuertes mecanismos de control social, escasa presencia de medios o de delegados de partidos. Esta "unanimidad" favorable al oficialismo es posible por la elevada popularidad presidencial pero también se asocia con las dificultades para realizar campañas en esas áreas (con amenazas a quienes disiden de la mayoría o impedimentos al ingreso de partidarios de opciones distintas al oficialismo: incluso ese ambiente de intimidación comienza incluso a disuadir la perspectiva misma de intentar hacer proselitismo en esas áreas) y la violación del secreto del voto constatada por las misiones internacionales de observación electoral y por varios medios de comunicación.

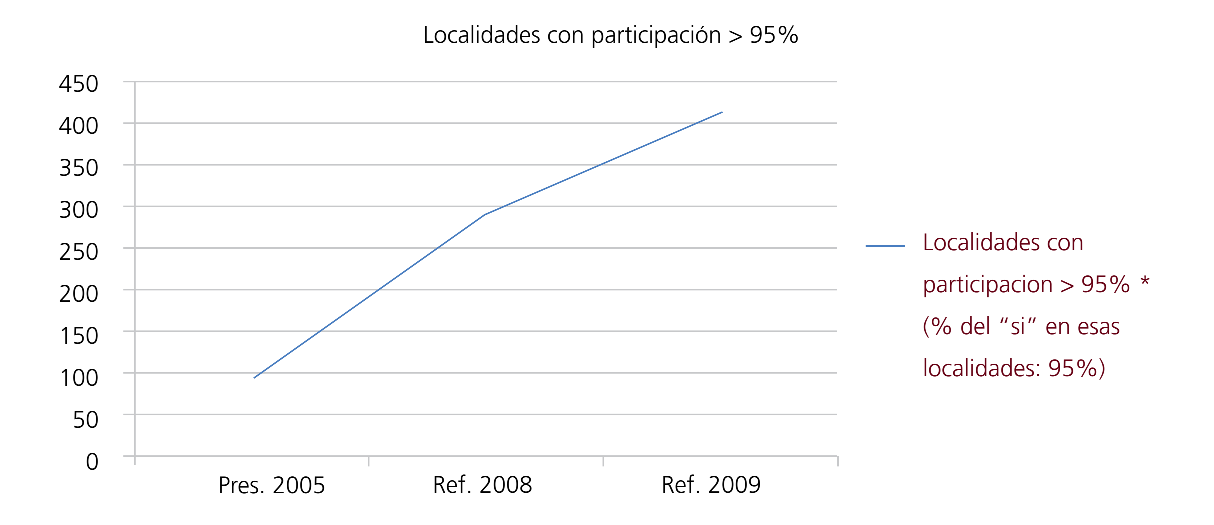
En los departamentos del norte, del este y del sur, la participación extremadamente elevada no se vincula con comportamientos de unanimidad. En las mesas que tuvieron 95% o más de participación, los votos válidos ascendieron a 94.1% (un punto por debajo del promedio nacional), el "sí" tuvo 47% contra 52.9% para el "no" y en muchas mesas el resultado fue ajustado (21 / 30, 14 / 16 por ejemplo).

Cuando la participación no es tan elevada, los apoyos muestran un claro pluralismo en las preferencias: de 90 a 95% de participación, el "sí" llega a 68.7%; de 80 a 90%, a 47.5%; y de 70 a 80% el "sí" queda en 72.4%.

Los gráficos y cuadros siguientes ilustran la dinámica de la participación "extrema"

Gráfico 2

La participación "extrema" y la "unanimidad"



- El avance de la “unanimidad”: la desaparición de los votos blancos

Tradicionalmente el voto en blanco se concentra en las regiones rurales con los peores niveles de vida y aisladas (agricultura de subsistencia, analfabetismo, menor difusión del español, poca presencia de medios de comunicación, población envejecida, etc.). Los votos blancos fueron en general altos, más allá de las candidaturas presentes, de los temas en disputa en los referendos o del proselitismo partidario (en 2002 y 2005 compitió el Movimiento al Socialismo MAS, en 2004 casi todos los partidos apoyaron el “sí” en la pregunta 1 del referéndum).

Cuadro 9

El avance de la "unanimidad" y desaparición de votos blancos

	2005	2008	2009
Localidades con participación > 95%	94	291	412
Localidades con participación > 95% participación y > de 100 inscritos	65	245	347
Localidades con participación > 95% participación y > de 100 inscritos (%)	69.1%	84.1%	84.2%
Ganador con más de 85% de v. válidos	40	245	376
Ganador con más de 85% de v. válidos (% localidades)	42.5%	100%	91.2% (sí 88.3%)

En 2009, los votos blancos se contrajeron a sus mínimos históricos en esas regiones, además en un contexto de participación “extrema” -que implica que no participaron únicamente los más interesados en cuestiones políticas, los más motivados. Esa brusca disminución de los votos blancos puede responder a efectivas campañas de comunicación pero también probablemente se vinculan a las restricciones que pesan sobre el secreto y la libertad del voto. Esta evolución refuerza la “unanimidad” observada en los resultados.

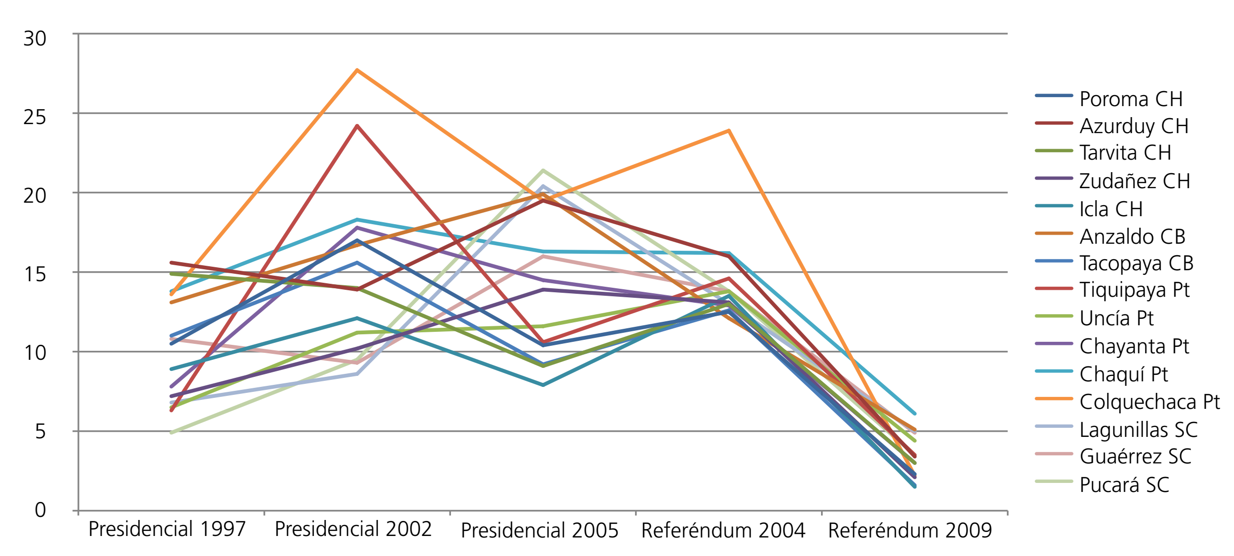
Cuadro 10
Votos blancos en los mínimos históricos (1)

Municipio	Presidencial 1997	Presidencial 2002	Referéndum 2004	Presidencial 2005	Referéndum 2009
Poroma CH	10.5%	17%	10.4%	12.5%	2.3%
Azurduy CH	15.6%	13.9%	19.5%	16%	3.4%
Tarvita CH	14.9%	14%	9.1%	13%	3%
Zudañez CH	7.2%	10.2%	13.9%	13.1%	2.1%
Icla CH	8.9%	12.1%	7.9%	13.5%	1.5%
Anzaldo CB	13.1%	16.7%	19.9%	12.1%	5.1%
Tacopaya CB	11%	15.6%	9.2%	12.6%	1.6%
Tiquipaya Pt	6.3%	24.2%	10.6%	14.6%	3.5%
Uncía Pt	6.5%	11.2%	11.6%	13.8%	4.4%
Chayanta Pt	7.8%	17.8%	14.5%	12.9%	3%

Cuadro 11
Votos blancos en los mínimos históricos (2)

Municipio	Presidencial 1997	Presidencial 2002	Referéndum 2004	Presidencial 2005	Referéndum 2009
Chaquí Pt	13.8%	18.3%	16.3%	16.2%	6.1%
Colquechaca Pt	13.6%	27.7%	19.5%	23.9%	2.2%
Lagunillas SC	6.8%	8.6%	20.4%	13%	5%
Gutiérrez SC	10.8%	9.3%	16%	13.8%	4.9%
Pucará SC	4.9%	9.5%	21.4%	13.8%	3.5%

Gráfico 3
La evolución, a la baja, de los votos blancos



- Áreas "críticas" por departamento

Se ha denominado "áreas críticas" aquellas en las cuales se presentan comportamientos de unanimidad: "participación extrema" y muy fuerte concentración del voto para una opción (en concreto el "sí"). Los casos que se presentan sirven de ejemplo pero en realidad conciernen zonas mucho más amplias: todas las que rodean a los municipios sobre los cuales se hace énfasis. También se hace un estudio sobre algunas localidades cuyos datos son, en un contexto de por sí excepcional, aún más sorprendentes. Los casos más graves se presentan sobre todo en el occidente de Bolivia.

- La Paz y Oruro

Cuadro 12

Departamento de La Paz (1)

Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Palca	92.7	97.5	15%
Quillihualla	95.5	99.8	29.1%
Mecapaca	93.2	92.7	9%
Achocalla	93	93.4	9.2%
El Alto (10.7% del Padrón nacional)	92.5	85.8	13.7 (+ 50303, 22.8% del aumento nacional)
Achacachi / Huarina	93.9	96.5	22.7
Ancoraimes	96.1	99.3	18
Caquiaviri	92.3	97.8	16.4
Calacoto	93.2	98.2	-4
W. Ballivián	92.7	97.8	3.5 (1000 inscritos <)

Cuadro 13

Departamento de La Paz (2)

Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Nazacara	94.7	96.1	- 16.7 (1000 inscritos <)
Puerto Acosta	93.2	96.5	4.4
Chiñaya 6 agosto	91.5	99.6	7.8
Guaqui	92.6	94.2	1.1
Tiawanacu	94.1	95.8	5.5
Pillapi	94.4	97.1	16.8
S. Andrés Machaca	93.8	97.5	0.8
Jesús de Machaca	93.5	97.1	4.7
Sullcatiti arriba	98.4	100	18.8
Taraco	94.6	97.9	-2.2
Luribay	93.7	96.4	2.2
Sapahaqui	93	96.1	5.1

Cuadro 14

Departamento de La Paz (3)

Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Malla	92.8	99.7	4.7 (1000 inscritos <)
Ichoca	92.6	97.4	-18.1
La Asunta	90.5	92	72.1
Las Mercedes	89.9	94.1	84
Chulumani	90.7	90.9	48.8
Pucarani	93.6	96.3	0.8
Laja	94.6	96.6	- 4.9
Batallas	93.7	96.5	4.8
Chachacomani	95.1	97.5	7.8
Puerto Pérez	95.8	96.7	-3.7
Sica Sica	93.8	95.8	-5
Ayo Ayo	93	96	2.3

Cuadro 15
Departamento de La Paz (4)
Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Calamarca	94.3	96.8	2.4
Patacamaya	92.2	91.8	1.8
Colquencha	94.3	96.3	5.5
Collana	93.2	94.3	- 7.5
Coripata	89.8	86.3	42.5
Tocoroni	98.7	97.5	51.6
Charazani	92.6	96.5	16.1
Copacabana	93.5	91.1	4.5
S. Pedro Tiquina	92.1	93.2	-7
S. Pedro Curahuara	93	98.3	- 9.1
Santiago Machaca	92.8	97.4	- 1.9
Catacora	95.5	96.5	4

Cuadro 16
Departamento de Oruro
Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
El Choro	92.6	93.2	- 10.7
Corque	93.1	94.5	- 5.8
Turco	92	94.3	3.6
Villa Esperanza	97.8	98.8	9.5
Chipaya	98.3	99	- 0.4 (1000 inscritos <)
Eucaliptus	93	94.6	- 7.9
Andamarca	92.8	97.2	5.7
Belén de Andamarca	96.3	94.7	- 6.3 (1000 inscritos <)
Santiago de Huari	93.6	93.8	- 7.7
Huayllamarca	94.6	93	- 6.5

El mayor crecimiento del Padrón se dio en El Alto (muy significativo en el plano departamental y nacional) y en las áreas cocaleras

El crecimiento del Padrón en el altiplano fue, en general, modesto pero se produce en una zona demográfica poco dinámica. Ciertas localidades presentan, empero, fuertes alzas de sus registros y en ellas la "unanimidad" suele ser aún más intensa.

Las zonas con muy elevadas participaciones y votos por el "sí" corresponden a áreas rurales cocaleras y a localidades del altiplano, aisladas, comunidades tradicionales, con fuertes controles sociales, alejadas de los ejes camineros, de los medios y de la fiscalización partidaria. En las capitales de los municipios, la participación y la concentración por el "sí" son algo menores: cuando el peso de la capital en el municipio es relativamente importante, tiende a bajar el promedio de la "participación extrema" y sobre todo de la "unanimidad" pero en las comunidades rurales aledañas la situación se mantiene.

- Cochabamba

Cuadro 17

Departamento de Cochabamba (1)

Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Morochata	93.5	96.5	2.8
Sacabamba	93.5	95.8	10.9
Vacas	94	95.1	3.6
Arque	92.1	96.4	14.3
Tacopaya	93.9	97.4	-2.3
Sicaya	93.6	93.1	11.7 (evolución negativa en el Censo)
Colomi	92.5	92.5	8.3
Villa Tunari	93.8	95	40.4 (11.1% para la capital municipal)
Samuzabeti	96.2	98.2	39.7

Cuadro 18
Departamento de Cochabamba (2)
Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación (> 92%)	% Si (> 90%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Alalay	94.3	93.9	- 19.5
Entre Ríos	93.2	95	27.9
Isarzama	94.7	97	51.5
Tapacarí	96	98.5	22.7
Tunas Vinto	98.4	99.5	28.3
Cuchumuela	93.4	90.8	- 8.4 (1000 inscritos <)
Bolívar	93.4	97	0.1
Challoma	97.9	98.5	5.4
Tiraque	93.5	94.6	23.4 (17.6% para la capital municipal)
Iluri Grande	99.4	99.2	22.3

Las regiones cocaleras exhiben muy altas tasas de crecimiento del Padrón, igual que varias provincias rurales pobres del occidente.

Esa situación lleva a una dinámica contraría, a una de las tendencias demográficas más fuertes del país (la urbanización) y la evolución del Padrón: de 2005 a 2009 el peso de la ciudad de Cochabamba pasó en el departamento de 42.3% a 40.1% y el de la aglomeración Cochabamba - Sacaba - Quillacollo - Colcapirhua de 61.2% a 59.1% (en 1985, esa área metropolitana representaba 48.3% del electorado departamental y su peso crecía paulatinamente).

Las regiones con participación muy alta y un concentrado apoyo al "sí" se sitúan en las áreas cocaleras y en la periferia del departamento, lugares aislados, con escasa presencia de "agentes externos" (medios, partidos, observadores) y amplio predominio de las estructuras partidarias y sindicales del Movimiento al Socialismo (MAS). En 2005 el Movimiento al Socialismo (MAS) tenía una posición sumamente dominante pero la "unanimidad" era una situación excepcional, hoy se convierte progresivamente en la norma.

- Potosí

El caso de Potosí es especial: sólo 3 municipios presentan los rasgos seleccionados para definir un "área crítica" (92% participación superior a 92% y concentración del "sí" superior a 95%): Sacaca, Mojinete, Tahua. Sin embargo, es uno de los departamentos que presenta mayores rasgos de "unanimidad": en 29 de los 39 municipios, el "sí" obtuvo más de 90% y en 11 superó 95%, concentrados sobre todo en el norte y en el extremo sur, vale decir en las áreas más aisladas. La "participación extrema" baja por una menor movilización de las capitales municipales. Sin embargo, muchas localidades rurales presentan resultados cercanos al 100% por el "sí" con participaciones ligeramente superiores a 90% y, en ciertos casos, con incrementos muy fuertes de inscritos. El cuadro siguiente se concentra en municipios donde el "sí" supera el 95%.

Cuadro 19
Departamento de Potosí
Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Municipio	% Participación	% Si (> 95%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Tinguipaya	87.2	96	2.9
Foroctiri	88.6	100	16.2
Talula	92.5	100	95
Tacobamba	84.3	97.9	-3.5
Challviri	96.4	98	5.7
Huajchi bajo	95.6	100	5.2
Pocoata	89.2	96	2.1
Tacarani	93	100	49
Campaya	97.4	99.4	11.6
Toro Toro	89.3	97.2	8.7
Añahuani	90.6	100	40.1
Carasi	91.3	98	10.9

- Chuquisaca

En Chuquisaca también existen áreas con "participación extrema" y "unanimidad" pero ningún municipio como tal reúne simultáneamente ambas características. Tampoco se registran alzas importantes de inscritos: incluso en la evolución 2009 - 2005, el padrón tiene menos registrados. Es probable que el ambiente de tensión sufrido por el departamento a raíz del tema de la capitalidad y de la Asamblea Constituyente haya quebrado en parte los mecanismos del control social y partidario.

Cuadro 20
Departamento de Chuquisaca
Áreas críticas con comportamientos de "unanimidad" y voto "si"

Localidades Municipio	% Participación	% Si (> 95%)	Incremento del Padrón 2005 - 2009 (promedio Bolivia 5.9%)
Arabate (Oropeza)	93.3	96.3	-5
La Palca (Oropeza)	97.5	99.3	4.5
Huañoma (Oropeza	92	96	-5.4
Kaynacas (Oropeza)	98.1	99.3	(asiento nuevo)
Sipicani (Tomina)	96.7	100	(asiento nuevo)
El Dorado (Tomina)	93.5	97.6	16
Pampa Lupiara (Yamp)	96.9	97.6	-1.8
San José del Paredón (Yamp.)	99.7	97.5	3

- Pando

La situación de Pando fue crítica: cuando se convocó el proceso electoral, el departamento se encontraba bajo estado de sitio y éste continuó durante las primeras semanas. El referéndum se celebró en condiciones inhabituales para la democracia boliviana: con fuerte presencia militar, detención de dirigentes políticos, cívicos y periodistas, con cientos de "refugiados" fuera del país y un ambiente de temor para el desarrollo de la propaganda. Esas condiciones afectaron la campaña y luego la participación, la más baja del país (82.7%) aunque la jornada electoral como tal transcurrió sin inconvenientes.

- Beni, Santa Cruz y Tarija

El cambio de orientación política y electoral de una región es un hecho de características más bien excepcionales. Ese cambio es diferente del cambio de preferencia partidaria, que es más común y suele darse entre partidos próximos (por ejemplo, ocurrió a menudo en las regiones amazónicas y chiquitanas entre ADN y el MNR; también en el occidente se dio entre partidos que defendían propuestas de izquierda o de cambio).

En las áreas perdidas por el Movimiento al Socialismo (MAS), en 2005 y donde ganó el "sí" en 2008 y 2009 hay que distinguir situaciones distintas. Hubo áreas donde el Movimiento al Socialismo (MAS), quedó segundo en la presidencial, superado por estrecho margen, y el 2008 ó 2009 alcanzó la mayoría (ejemplo de Sud Chichas en Potosí). En otras zonas pasó de una presencia secundaria a la victoria y el nuevo resultado indica un cambio profundo de la orientación regional. Estos casos deben ser analizados.

Los cambios de orientación política y electoral en los municipios de los departamentos orientales están asociados con dos dinámicas diferentes. Por un lado, hay una dinámica "endógena": en provincias con significativos grados de identificación étnica, el discurso del Movimiento al Socialismo (MAS), ha calado hondo y se observan procesos parecidos a los de las zonas rurales del occidente, con un masivo apoyo al "sí" pero con una participación menor, que sugiere controles sociales menos estrictos. Tampoco se notan incrementos excepcionales de inscritos. Es el caso de San Ignacio de Moxos (55.3%) o de Charagua (57%). Hay un claro contraste entre las cabeceras municipales y las áreas rurales.

Por otro lado, hay una dinámica "exógena", debida a cambios en la composición del Padrón: los municipios cambian de orientación porque su composición demográfica y electoral es diferente. En ciertas localidades hay incrementos muy fuertes de inscritos, probablemente de inmigrantes, y se observan los mismos tipos de comportamiento de "unanimidad" que en las regiones del occidente. Es el caso estudiado de San Borja y de San Andrés en Beni.

Finalmente, ya sobre una base sólida del Movimiento al Socialismo (MAS), en áreas de colonización, se nota un sostenido incremento de inscritos y el reforzamiento de los mecanismos de control social sobre el voto. Es el caso estudiado de las colonias agrícolas de Santa Cruz.

Cuadro 21

Cambio de orientación política. El caso de San Borja, Beni

Localidad	Inscritos 2005	Inscritos 2009	% incremento 2005 - 2009 (media dptal : - 4.6)	Porcentaje MAS 2005	Porcentaje "sí" 2009
SAN BORJA MUNICIPIO	11248	11010	- 2.1	21.1	55.5
El Chacal	173	210	21.3%	1.2	98.2
Puerto Yucumo	257	311	21%	2.5	96.7
La Cruz	381	315	- 17.3%	7.1	96.9
El Palmar	509	745	46.3%	79	94.4
Yucumo	1544	1719	11.3%	61.7	82.6

Cuadro 22

Cambio de orientación política. El caso de San Andrés, Beni

Localidad	Inscritos 2005	Inscritos 2009	% incremento 2005 - 2009 (media dptal : - 4.6)	Porcentaje MAS 2005	Porcentaje "sí" 2009
SAN ANDRES MUNICIPIO	2937	3220	9.6	25.8	55.6
Santa Rosa - km. 100	345	366	6	27.8	59.6
San Pablo	845	928	9.8	38.1	67.3
Caimanes	134	133	-0.7	26.8	59.8
Tajibote	21	23	9.5	23.5	71.4
4 de julio	224	245	9.3	86.7	86.2
Nueva Magdalena (nueva creación)	---	154	---	----	65.5

Cuadro 23

Acentuación del control social en la región oriental. El caso de las colonias

Municipio	Inscritos 2005	Inscritos 2009	% incremento 2005 - 2009 (media departamental: 7.1%)	Porcentaje MAS 2005	Porcentaje "sí" 2009
San Julián	12140	13928	14.7%	77.7%	85.2%
4 Cañadas	3719	4404	18.4%	74.9%	77.1%
San Pedro	4052	4522	11.5%	67.8%	77.2%
Yapacani	12464	14831	18.9%	80%	83.3%
Santa Rosa del Sara	5499	6043	9.8%	54.5%	63.7%
Colonia Japonesa SJ	2700	2578	- 4.5%	56.3%	64.6%
Enconada	463	565	22%	83.9%	87.6%
Ayacucho	204	260	27.4%	81.4%	77.3%

Cuadro 24

Acentuación del control social en la región sur. El caso de las colonias

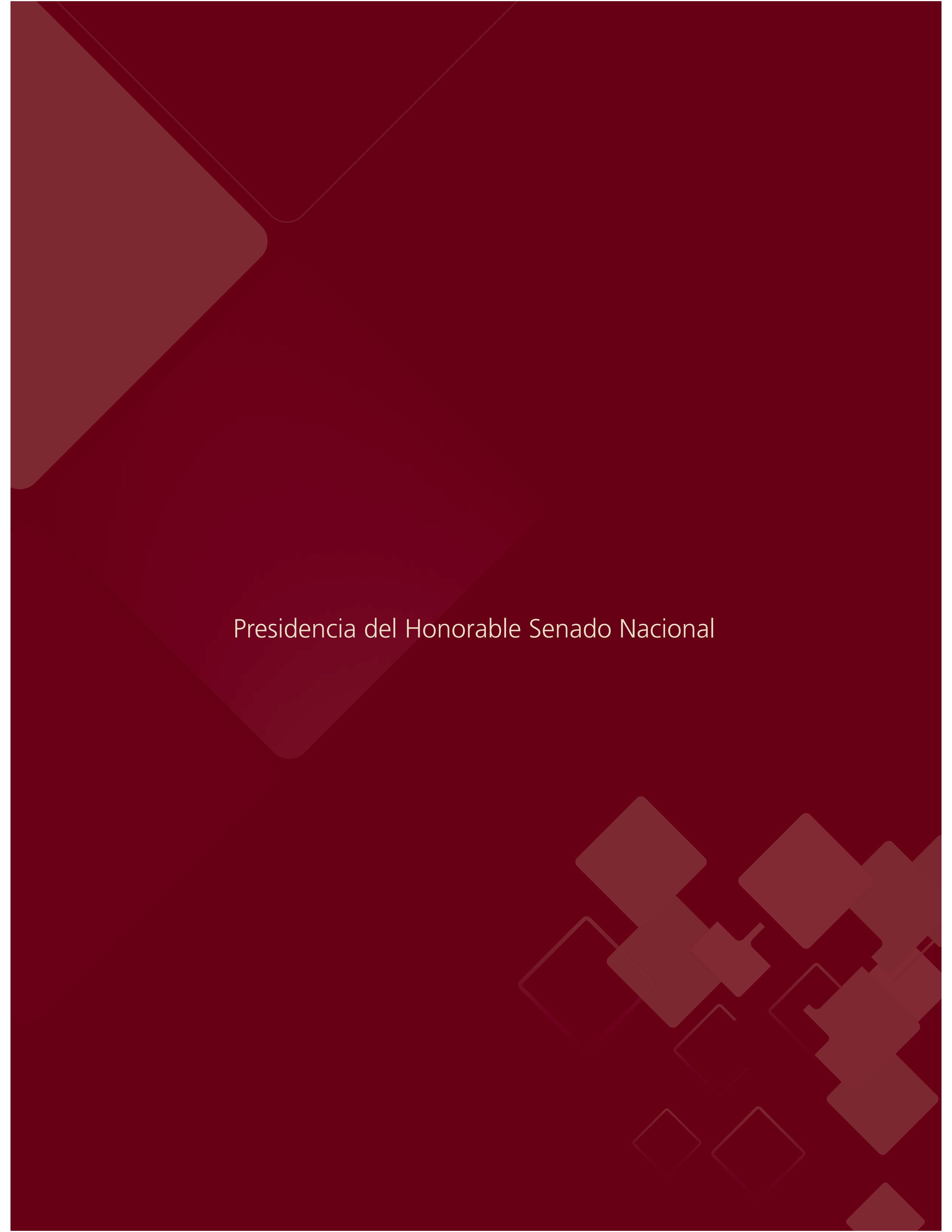
Localidad	Inscritos 2005	Inscritos 2009	% incremento 2005 - 2009 (media deptal.: - 0.3)	Porcentaje MAS 2005	Porcentaje "sí" 2009
BERMEJO MUNICIPIO	13740	13537	- 1.4%	30.6%	48.8%
Flor de Oro	91	106	16.4%	32.8%	61.4%
Barrendero	216	268	24%	79.5%	96.8%
Colonia Linares	339	429	26.5%	58.6%	93.5%

III. Conclusiones

Las elecciones en Bolivia conservan su carácter inclusivo y participativo (ausencia de obstáculos para que los ciudadanos accedan a la inscripción, a los centros de votación y a la emisión del voto). Sin embargo, las elecciones han perdido parcialmente su carácter transparente: retroceso del voto secreto, intimidación a los votantes, dudas sobre el correcto llenado de actas (más allá de problemas formales). Los problemas se acentúan en las zonas rurales aisladas, donde existen menos controles externos (medios, partidos, observadores, etc.).

Los procesos electorales son menos competitivos: por un lado, hay una dificultad para medios y partidos para acceder a ciertas zonas en la fase del proselitismo y durante la jornada electoral; por otro lado, existe un marcado desequilibrio en la propaganda por el uso de recursos públicos.

Para asegurar un proceso electoral limpio en diciembre de 2009, es indispensable realizar un seguimiento del proceso de carnetización (estadísticas sobre áreas de distribución, series, nombre de beneficiarios etc.), compararlo con el Padrón y efectuar una revisión sobre el ajuste del trabajo a normas elementales de seguridad. Igualmente se requiere un seguimiento de la inscripción ciudadana, con visitas periódicas a las notarías e instalación de un mecanismo de alerta temprana sobre los lugares donde se producen movimientos de amplitud extraña (trabajo informático y en terreno). También es indispensable preparar un proceso de fiscalización de la jornada electoral, con especial énfasis en las zonas rurales (idealmente cobertura del 100% de las localidades) pues en las ciudades las condiciones de votación suelen ser correctas.


Presidencia del Honorable Senado Nacional